

ressources dont nous disposons. Priorité dans ce domaine doit être donnée à la collecte et la gestion des eaux de pluie. Avec une difficulté, qui est celle de la gestion des réformes dans le temps. La pérennité des réformes mises en oeuvre en matière de ressources rares est au moins aussi importante que leur ampleur. Sans même parler des effets d'annonce, n'en déplaise à certains médias, Tartarin de Tarascon n'a jamais sauvé une vie humaine...

4. La décentralisation des programmes. Fournir de l'eau en Inde coûte en moyenne 2 dollars par personne avec les techniques de collecte de l'eau de pluie et plus de 200 dollars si l'on choisit de faire des méga-barrages. Outre le fait que la vernacularité des programmes reste, de nos jours, une des rares garanties efficaces contre les risques de corruption.

in Cercle des économistes & Orsenna, E. (2007).
Un monde de ressources rares Paris: Perrin.

2

Comment nourrir la planète

L'Afrique a les réponses pour les questions de son alimentation. Rien qu'en Afrique de l'Ouest, dont je suis ressortissant, il y a 500 millions d'hectares de terres disponibles. Ce sont 15 pays avec 6 millions de km². Nous en exploitons actuellement 30 % et nous avons des problèmes pour nous nourrir. J'en viens au deuxième problème : l'injustice économique qui est imposée à l'Afrique. On n'en parle pas, on dit que l'Afrique est en retard et ne rattrape pas son retard. Mais, pendant ce temps, combien de choses sont exploitées de l'Afrique, sont tirées de l'Afrique, sur lesquelles personne ne dit un mot ?

Mamadou CISSOKHO,
ASPRODEB.

Nul ne peut dire que la situation alimentaire dans le monde est satisfaisante. La FAO recense ainsi 39 pays affectés par des crises alimentaires, dont 25 en Afrique, 11 en Asie-Proche-Orient, 2 en Amérique latine et 1 en Europe, la Tchétchénie, Fédération de

Russie, victime de « troubles intérieurs ». Parmi les causes recensées prédominent les troubles intérieurs et la sécheresse.

Selon les prévisions à très long terme de l'Onu, l'évolution de la population mondiale devrait se poursuivre, avec un accroissement annuel de 70 millions d'habitants en moyenne jusqu'en 2025. De manière plus précise, la face du monde serait changée selon les niveaux de développement des pays. La part représentée par les régions les plus développées ne cesserait de baisser, passant de 20 % à 15 % de la population mondiale, au bénéfice essentiel des régions moins développées dont le poids relatif pourrait varier de 20 à 30 % de la population mondiale. Au-delà des incertitudes évidentes de ces travaux, à vingt ans, ils prévoient à la fois un accroissement de la population mondiale et sa paupérisation.

DES SOLS DE MOINS EN MOINS DISPONIBLES

Des études de la FAO montrent l'importance de la dégradation des sols, pour huit raisons majeures : l'hydromorphie, l'aluminium, la fixation de phosphore, les crevasses, la salinité, la faible épaisseur des sols, l'érosion, la capacité d'échange de cations. Elles affectent trois quarts des terres disponibles, *via* l'érosion, la toxicité due à l'aluminium, la faible profondeur des sols ou l'insuffisance de drainage. Les terres insuffisamment irriguées occupent ainsi 45 % des surfaces et abritent 38 % de la population mondiale. Le potentiel agricole est de l'ordre de 4 milliards d'hectares, dont 40 % seulement sont cultivés. Mais

le reste se trouve en forêt humide ou utilisé à d'autres usages. Enfin, ce sont les pays les moins sujets à des contraintes agraires qui offrent la plus forte activité agricole, notamment en blé, et qui sont les plus exportateurs.

Il ressort de ces travaux qu'il est indispensable de prendre des mesures destinées à sauvegarder, au moins, la surface arable. Les experts notent ainsi que nombre de pays où la terre disponible est la plus faible ont été affectés par des guerres ou des tensions sociales.

LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE NE SERONT PAS REMPLIS

Peut-on être plus optimiste et penser que les objectifs du Millénaire pour le développement vont être remplis ? On se souvient en effet que les dirigeants mondiaux se sont réunis au Sommet mondial de l'alimentation en 1996. Ils se sont alors engagés, au nom de leurs pays, à réduire de moitié la faim d'ici 2015. Dans les années 90, une série de conférences et de sommets internationaux a défini d'autres buts fondamentaux, et a quantifié des objectifs à la même échéance. Ceux-ci ont été rassemblés dans la Déclaration adoptée par le Sommet du Millénaire des Nations unies en septembre 2000, avant d'être reformulés en « objectifs du Millénaire pour le Développement ».

En septembre 2005, l'Assemblée générale des Nations unies passe en revue les « progrès » accomplis et confirme ses engagements. Le document final précise que tous les gouvernements

ont renouvelé leur engagement : « D'ici à 2010, il y aura 50 milliards de dollars de plus par an pour combattre la pauvreté. Tous les pays en développement se sont engagés à adopter, en 2006 au plus tard, des plans nationaux pour atteindre les objectifs de la déclaration du Millénaire... Ils se sont à nouveau déclarés fermement attachés à la libéralisation du commerce et se sont engagés à faire diligence pour appliquer les volets du programme de travail de Doha qui ont trait au développement. »

On comprend évidemment l'intérêt de répéter ces engagements qui, selon les dernières mesures, sont en bonne voie pour la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim pour l'Asie et l'Amérique latine-Caraïbes, mais pas en Afrique, au contraire. Dans les années 90 en effet, l'extrême pauvreté a reculé dans une grande partie de l'Asie. Elle a lentement fléchi en Amérique latine, peu bougé en Afrique du Nord et en Asie occidentale. Mais elle s'est aggravée, pour régresser ensuite dans les économies en transition. Pire, dans l'Afrique subsaharienne, qui connaissait déjà le taux de pauvreté le plus élevé du monde, la situation s'est encore dégradée.

La raison première de ces évolutions est liée aux tensions et aux conflits, qui font bien plus de morts que les catastrophes naturelles : 13 millions contre moins d'un million. Et ces conflits ont surtout un effet en Afrique subsaharienne, avec 9,2 millions de morts sur la période 1994-2003 et 15,6 millions de réfugiés sur un total de 37 millions, soit 43 % du total des réfugiés en 2003.

Dans ces conditions, il faudra sans doute plus de moyens que

prévu pour résoudre les problèmes annoncés, notamment en Afrique, et exercer une pression mondiale plus forte pour mener une meilleure situation politique dans ces régions. *A priori*, au vu des données actuelles, il semble donc peu probable que les objectifs du Millénaire soient globalement remplis.

GRENIER OU MARCHÉ : L'ALIMENTAIRE EST-IL UN BIEN DE SUBSISTANCE OU UNE MARCHANDISE ?

« Il faut que le peuple vive à bon marché », écrit Bodin dans la *Réponse à Malestroit*. Ce n'est pas simplement l'idée du pain « bon marché » qui est en jeu, mais la capacité que peut avoir chacun à s'en procurer, capacité qui doit être l'objet de l'économie politique : « il faut ». Nous sommes dans le domaine de l'obligation économique, parce que sociale, politique et morale. Les économistes libéraux ne peuvent évidemment oublier une telle injonction.

Si l'accent est mis sur la subsistance de la population, avec l'idée implicite que l'économie politique des échanges la met en risque, il faut agir hors des règles du marché. Il faut le grenier pour stocker et lisser, il faut limiter les exportations pour ne pas vendre aux moments de pénurie, ceux pourtant où le prix du produit est le plus élevé. Ainsi Bodin propose « d'avoir en chacune ville un grenier public, comme on voit anciennement es villes bien reigles. [...] En quoy faisant, on ne verroit jamais la cherté si grande qu'on voit : car outre ce qu'on auroit provision pour les mauvaises années, on retrancheroit aussi les

monopoles des marchands qui serrent tout le blé ». « La France ne fut jamais affamée c'est-à-dire qu'elle a richement de quoi nourrir son peuple quelque mauvaise année qui survienne, pourveu que l'étranger ne vuide nos granges. »

La position opposée est celle du marché. Les limitations aux échanges sont la source de la difficulté, pas sa cause. C'est au contraire le marché qui peut résoudre les difficultés. Il faut le laisser faire. D'abord, les besoins de nourriture peuvent évidemment être forts, mais ils n'en sont pas pour autant illimités. Ils tiennent fondamentalement à la démographie. « Dans tout homme, l'appétit pour la nourriture est borné par l'étroite capacité de son estomac, mais on ne saurait mettre de bornes déterminées au désir des commodités et ornements qu'on peut acquérir », écrit Adam Smith. Certes, les produits agricoles sont spécifiques dans les aléas qui déterminent leur production, mais cela peut se compenser par la prise en compte d'un territoire plus grand, et donc par l'échange. « Si dans les années de pluie ou de sécheresse, la récolte se trouve, il est vrai, de beaucoup au-dessous de ce qu'elle est dans une année convenablement tempérée, cependant, même dans celles-là, ce qui est perdu dans une des parties du pays se trouve, jusqu'à un certain point, compensé par ce qu'on gagne dans l'autre », poursuit ainsi le même Adam Smith.

GRENIER ET CONTRÔLE DU MARCHÉ ?

La question est à la fois économique et politique. La détresse agricole est source de tensions : « Je ne puis me passer un jour de pain sans avoir la mort devant les yeux », écrit Mably. Symétriquement, la force agricole est, selon Monchrétien, synonyme de pouvoir : « Toute société ne doit point emprunter d'ailleurs ce qui lui tient de nécessaire, car ne le pouvant avoir qu'à la merci d'autrui, elle se rend faible d'autant. » Erreur complète de perspective disent les économistes libéraux. Il ne s'agit pas tant de stocker, réguler ou amasser du blé que de mettre le mieux en œuvre les capacités économiques du pays, travail et capital. « Si au lieu de cultiver notre propre blé ou de fabriquer les vêtements ou les autres biens nécessaires aux travailleurs, nous découvrons un nouveau marché qui nous fournit ces marchandises à meilleur compte, les salaires diminueront et les profits augmenteront », écrit Ricardo en 1817. Donc l'investissement et la productivité. Un tel choix est supérieur à celui qui consiste à utiliser autant que possible les terres, de moins en moins fertiles. « Le travail productif employé sur cette terre [la terre marginale] ne fournit jamais une reproduction aussi considérable que le même travail employé dans l'industrie. » Logiquement, il faut ainsi supprimer les primes à l'exportation et les droits à l'importation. Ces réglementations en effet « ont pour seul effet de détourner une part du capital vers un emploi qui ne serait pas recherché naturellement ».

On comprend ainsi les termes du débat :

— la demande de produits agricoles n'est pas différable dans le temps et assez inélastique aux prix pour les produits de première nécessité. L'offre de produits agricoles est instable, chaotique, liée aux aléas climatiques, épidémiologiques... avec des délais de réaction variables ;

— le seul jeu de l'offre et de la demande par les prix n'est pas équilibrant. La hausse des prix venue de la période antérieure de pénurie relative peut faire diminuer la demande à la suite de la hausse des prix, tandis qu'elle stimule l'offre, conduisant à la période suivante à une surproduction.

Dans une approche statique, la théorie ricardienne de l'échange indique qu'il y a toujours intérêt à échanger des biens et des services : la spécialisation élargit le champ des possibilités et permet d'autres utilisations plus productives des facteurs. L'échange est alors avantageux pour tous les acteurs, quelles que soient leurs fonctions d'utilité. Mais comme les échanges sont nécessairement intermédiés par des marchés, leur mauvais fonctionnement éventuel en dynamique, ou les conditions mêmes de leur fonctionnement physique peuvent conduire au résultat inverse. En accroissant le risque, ils restreignent alors le champ des possibles. De manière schématique, la libéralisation est « bonne » quand les marchés fonctionnent bien et convergent ; dans le cas contraire, elle conduit à une perte de bien-être, sinon à des situations dramatiques. L'agriculture, compte tenu de ses spécificités, notamment de la rigidité de la demande et des délais de production, correspond souvent au second cas.

L'ALIMENTAIRE EST-IL UNE ARMÉE ?

C'est pourquoi les économistes privilégient l'analyse en termes de *bien de subsistance*, dans la mesure où les régulations par les prix ne semblent pas de nature à assurer dans l'avenir un approvisionnement suffisant à un prix stabilisé, au moins dans l'esprit des décideurs et du public. Il faut donc assurer, à la fois, un certain volume dans un certain intervalle de prix.

La logique ricardienne conduit en effet à ce que l'essentiel de l'activité agricole se localise dans les lieux qui y sont les plus propices en termes relatifs, en prenant évidemment en compte les coûts et les délais de transport. Elle peut donc créer des dépendances majeures entre certains pays vis-à-vis d'autres, générant des risques évidemment géopolitiques (tensions diplomatiques, risque de représailles, embargos partiels ou totaux, guerres...), mais aussi techniques, tant il paraît que la régulation économique par les prix butte à traiter les spécificités agricoles.

Quand William Petty assure que « l'Angleterre aurait... avancé de jeter par-dessus bord son agriculture, à ne se servir de ses terres que pour faire des jardins, des vergers », son compatriote Jacob mesure le risque de dépendance qui en résulte. Il pose le problème de l'autonomie politique en cas de tension. « Doit-on renoncer à notre dignité simplement parce que l'on craint que ces pays desquels on est dépendant pour notre nourriture risquent de nous réduire à la famine, si nous revendiquons nos droits ? » Quand Ricardo indique qu'il lui paraît bon que le Portugal se spécialise dans le vin, *alias* un produit agri-

cole, et l'Angleterre dans le drap, *alias* un produit industriel, est-ce à dire que tout ce qui est agricole doit basculer d'un côté (pour autant que l'avantage relatif perdure bien sûr) et tout ce qui est industriel de l'autre ? Des experts pourront alors dire que ce choix est très partiel, car les conséquences stratégiques de la maîtrise industrielle d'un côté ne sont pas prises en compte, non plus que ceux de la dépendance agricole de l'autre. Certes, dans un monde pacifique, tout cela est envisageable. Evidemment, les liens d'échange réduisent les tensions, mais ils ne peuvent les supprimer.

La question de l'échange agricole se complique encore quand il s'agit de comprendre les comportements des agents en matière d'offre, de demande et de formation des prix. Elle va au-delà même de cette imprévisibilité, puisqu'elle fonde l'économie politique de l'échange agricole, avec ses greniers et ses politiques tarifaires. Mais il ne s'agit pas seulement d'avoir des produits abondants à prix faibles, il faut encore que ceux-là soient sûrs. Les blés doivent être bons. Il n'y a plus d'échange si cette caractéristique est mise en doute. Il ne reprend qu'après un temps de certitude et de vérifications, tandis que l'industrie et la distribution font part de leurs spécifications. La pomme doit être bonne du point de vue sanitaire, comme la viande ou le poisson, fraîche et calibrée du point de vue de la chaîne de production-distribution.

C'est bien pourquoi l'agriculture s'est de longue date organisée pour mutualiser des investissements, notamment dans la production et dans la distribution, et pour obtenir de meilleures conditions en matière de crédit ou d'assurances. Les coopéra-

tives de production, de distribution, les banques et les assurances coopératives datent de plusieurs dizaines d'années dans les pays aujourd'hui développés.

C'est bien pourquoi aussi des règles et des aides ont été depuis longtemps mises en place pour vérifier les qualités des produits, mais aussi pour assurer leur écoulement. L'objectif ne consiste plus à atteindre l'autonomie alimentaire, évidemment impossible dans les pays développés, demandeurs de variété, mais la sécurité alimentaire. Les aides et les soutiens doivent permettre aux agriculteurs de s'organiser et de répondre aux demandes privées et publiques qui leur sont faites.

En même temps, ces protections liées à des raisons internes dans les pays développés, qui sont ceux où la demande est la plus forte et les progrès techniques les plus élevés, conduisent à une intensification de la production et renforcent leur avantage technologique.

UN ENJEU STRATÉGIQUE MONDIAL

Résumons : les produits agricoles sont spécifiques et la spécificité de cette sphère d'activité implique des logiques que l'on peut opposer formellement, mais aussi combiner. Le « grenier » est ainsi le domaine de la protection interne et de la garantie de qualité et de disponibilité. Le marché entend offrir aussi une garantie de disponibilité, et à moindre coût, étant entendu que les produits qui circulent sont nécessairement de qualité. En sus, par rapport au grenier, le marché permet plus de croissance

globale. La coopération entend pour sa part réunir des moyens pour investir, distribuer, financer, innover... Mais une « logique grenier » exclusive freine l'expansion du domaine agricole aux limites du pays. Le succès même de l'agriculture conduit à l'échange. Symétriquement, une « logique marché » exclusive conduit à des risques internes en approvisionnement en matière de quantité, de prix et de qualité. D'où la recherche d'une logique mixte, avec une capacité de production suffisante pour produire et stocker, éventuellement exporter ou nouer des partenariats pour l'import et l'export. La sécurité alimentaire est affaire de règles, de mesures, de vérification et de diversification des approvisionnements.

Mais cette logique est celle des pays développés qui l'ont mise en place à leur avantage. Le grenier sera ainsi d'autant plus faible que le pays sera puissant ou son réseau d'approvisionnement fort. La puissance du pays naît de la taille de sa population combinée à son pouvoir d'achat, d'où le rôle des Etats-Unis et celui de l'Europe, avec la France notamment.

Seulement ce mécanisme ne peut plus fonctionner de manière autonome. En effet, le couple développement interne des activités agricoles et protections affecte les échanges mondiaux et la situation même des agricultures dans les pays moins ou très peu développés. Les agricultures vivrières sont menacées, alors qu'elles sont un important réservoir de main-d'œuvre. Les populations migrent alors trop rapidement dans les villes, où elles trouvent seulement des conditions de vie dégradées.

Entre ces cas extrêmes, toute une variété de solutions est

possible, sachant que les gains de productivité continuent dans les agricultures les plus développées et donc que les prix sont orientés à la baisse, *a fortiori* si les agricultures des pays riches sont aidées. Ainsi, on pourrait considérer que la solution mécanique des pays les plus exposés au risque alimentaire est d'imposer davantage encore de produits, avec les effets sur la population agricole que cela implique. A l'inverse, et toujours dans une approche mécaniste, réduire les soutiens à la production dans les pays les plus avancés ne les empêcherait pas d'exporter, au prix d'une concentration des activités chez eux, notamment s'ils sont relativement peu subventionnés, tandis que des possibilités considérables s'ouvrent alors aux pays émergents les plus avancés. On voit donc pourquoi il s'agit dans ces domaines de politiques d'ensemble, complexes et négociées.

IMPORTANCE DES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES

L'économie ne peut seule résoudre les problèmes posés. Ceux-ci relèvent des politiques, mais aussi de l'usage – ou non – des nouvelles technologies. Par exemple, dans le domaine des biocarburants, on ne mesure pas encore les effets des choix actuels en faveur des productions agricoles et leur effet sur les productions alimentaires. De manière plus générale, les innovations technologiques, au sens large, peuvent peut-être nous permettre de prendre de vitesse les contraintes démographiques (qu'elles soient asiatique ou africaine) et économiques (avec les besoins des pays émergents en produits animaux par exemple).

Comment intégrer les ruptures technologiques dans les évolutions à moyen et long terme, quels sont les investissements à faire, avec leur accompagnement, pour permettre la diffusion de ces ruptures ?

Prenons comme exemple le cas des plantes génétiquement modifiées. Il s'agit, note Marion Guillou de l'Inra, d'une innovation dont la commercialisation est à la fois récente – une décennie – et géographiquement localisée puisque les 90 millions d'hectares cultivés le sont pour l'essentiel dans quelques grands pays du continent américain et en Chine. D'un point de vue économique, il s'agit d'un marché en forte croissance, estimé à 5,5 milliards de dollars et qui satisfait à l'exigence de sécurité à court/moyen terme puisque aucun incident sanitaire n'a été à déplorer en dix ans. En revanche, d'un point de vue écologique et social, adopté par les Européens, les avantages pour les consommateurs sont inférieurs aux risques non encore identifiés à long terme et aux conséquences repérées sur le secteur agricole. Il n'y a donc pas de perspectives commerciales, mais la prise en compte de la rareté énergétique risque de modifier l'analyse puisque les OGM offrent des rendements plus élevés pour la production de carbone renouvelable ou de biocarburants. L'économie changerait ainsi les termes du débat, faisant apparaître le retard de l'Europe, ce qui inspirerait peut-être des stratégies protectionnistes, à tout le moins créerait les conditions d'un affrontement politique.

L'économie et l'économie politique de l'agriculture sont les deux composantes des démarches à suivre. Il s'agit de connaître les enjeux économiques du débat et le fonctionnement de

chaque institution. Pour chacune, les règles sont souvent assez claires, en fonction de sa propre feuille de route, c'est l'interdépendance qui crée évidemment la difficulté, avec la capacité qu'auront certains acteurs de mieux jouer que d'autres, c'est-à-dire de créer des coalitions gagnantes. N'oublions pas que le problème majeur reste celui de la malnutrition aujourd'hui et l'alimentation d'hommes plus nombreux demain.